

**Processo nº 99/2020**

(Autos de recurso jurisdicional)

**Data: 30.10.2020**

**Assuntos : Procedimento disciplinar.**

**Arquivamento por inutilidade superveniente da lide.**

**Absolvição da instância.**

**Novo processo.**

## **SUMÁRIO**

- 1.** A “extinção da instância por inutilidade da lide”, apenas extingue a “relação jurídica processual” existente, mantendo-se – intacta – a “relação jurídica substancial”, não obstante assim a que sobre o mesmo objecto se proponha nova acção.
- 2.** Assim, uma decisão de arquivamento de um processo disciplinar (sem acusação deduzida) por (suposta) inutilidade superveniente da

lide, não constitui obstáculo a que a sua matéria seja objecto de investigação em novo processo para o efeito instaurado por constatada inverificação da referida causa de inutilidade.

**O relator,**

José Maria Dias Azedo

**Processo nº 99/2020**

(Autos de recurso jurisdicional)

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

**Relatório**

1. A (甲), com os sinais dos autos, recorreu contenciosamente da decisão do SECRETÁRIO PARA A SEGURANÇA, datada de 04.12.2018, que lhe aplicou a pena disciplinar de demissão; (cfr., fls. 2 a 27 que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como reproduzidas para todos os efeitos legais).

\*

Oportunamente, proferiu o Tribunal de Segunda Instância Acórdão datado de 26.03.2020, (Proc. n.º 29/2019), julgando procedente o recurso e anulando a decisão recorrida; (cfr., fls. 81 a 90-v).

\*

Traz agora a entidade administrativa, (então recorrida), o presente recurso, alegando para concluir nos termos seguintes:

*“1) O despacho de arquivamento do processo disciplinar n.º 10/2015-2.213-DIS não constituiu na esfera jurídica do recorrente qualquer direito à isenção da responsabilidade disciplinar, representando um despacho de simples expediente, sem natureza de acto administrativo, fundado, embora erradamente, em razões de economia processual, não lhe sendo aplicável o regime da revogação dos actos administrativos;*

*2) E, assim, não se está perante um caso materialmente decidido, sendo os factos infractores susceptíveis de serem sindicados disciplinarmente a todo o tempo, em face da não prescrição da acção disciplinar;*

*3) O director dos Serviços de Alfândega – como subsequentemente a entidade recorrida – agiu de acordo com os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, não sendo de assacar qualquer vício de forma ao seu despacho de reabertura, tendo a prolação do mesmo operado antes de decorrido o prazo de*

*prescrição da censurabilidade dos factos ou de caducidade da acção disciplinar.*

*4) Pelo que o Acórdão recorrido viola os enunciados princípios inscritos respectivamente, nos artigos 3.º e 4.º do CPA e procede a uma errada aplicação do disposto nos artigo 130.º deste diploma, como do artigo da alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º do CPAC”; (cfr., fls. 99 a 106).*

\*

Respondendo – e em síntese – diz o recorrente (A) que o recurso não merece provimento; (cfr., fls. 108 a 121).

\*

Admitido o recurso, e remetidos os autos a esta Instância, em sede de vista juntou o Exmo. Representante do Ministério Público douto Parecer considerando também que o recurso não merecia provimento; (cfr., fls. 130 a 131-v).

\*

Corridos os vistos legais dos M<sup>mos</sup> Juízes-Adjuntos, cumpre decidir.

## **Fundamentação**

### **Dos factos**

2. O Tribunal de Segunda Instância deu como “provada” a factualidade seguinte:

*«1- No âmbito do processo disciplinar n.º 09/2012-1.1-DIS, foi aplicada ao Recorrente a pena de demissão, por ter violado gravemente os seus deveres funcionais enquanto agente dos Serviços de Alfândega da RAEM.*

*2- Enquanto decorria o processo disciplinar supra referido, foi-lhe instaurado um novo processo disciplinar com o n.º 10/2015-2.213-DIS.*

*3- Este último foi considerado como extinto por inutilidade superveniente face à pena disciplinar de demissão aplicada ao Recorrente no processo disciplinar n.º 09/2012-1.1-DIS.*

*4- Foi determinado, assim, o arquivamento do processo disciplinar n.º 10/2015-2.213-DIS em 04/05/2017.*

*5- A pena de demissão aplicada no disciplinar com o n.º 10/2015-2.213-DIS foi anulada judicialmente.*

6- Conhecida essa decisão, os Serviços de Alfândega decidiram reabrir o processo disciplinar n.º 10/2015-2.213-DIS, conferindo-lhe um novo número 22/2018-1.1-DIS.

7- Os factos reportados neste último são idênticos ao do processo disciplinar n.º 10/2015-2.213-DIS.

8- No dia 04/12/2018 o Senhor Secretário para a Segurança proferiu o Despacho n.º 141/SS/2018, nos seguintes termos:

“ ...

Nos presentes autos consta suficiente provado que o arguido, A, Verificador Alfandegário n.º XXXXX, do quadro de pessoal alfandegário dos Serviços de Alfândega praticou, como consta da matéria da acusação, que aqui se dá por inteiramente reproduzida, os seguintes factos, com relevância disciplinar:

a) Cerca das 05:55 do dia 20 de Abril de 2015, o arguido foi abordado por três agentes policiais do Corpo de Polícia de Segurança Pública, porquanto, junto ao estabelecimento comercial Mcdonald's da Av. Horta e Costa desta cidade, gritava em voz alta, exibindo um comportamento socialmente desadequado; Tendo-lhe sido pedida a identificação para efeitos de autuação porquanto deitara ao chão uma ponta de cigarro, não só recusou como repeliu, com agressividade, uma tentativa de o conter levada a cabo pelos agentes policiais, quando se preparava para abandonar o local, ao ponto de ter lhes ter causado ferimentos vários, como vem descrito. Simultaneamente dirigiu-lhes insultos, ameaças e outros impropérios ofensivos da dignidade de qualquer pessoa e, particularmente, de uma agente da autoridade, tudo como consta do libelo acusatório;

b) Cerca das 08h50, já no comissariado policial, e após uma passagem pelo Hospital Conde de S. Januário, onde fora conduzido em face do notório estado de perturbação emocional em que se encontrava, o arguido invocou

*indisposição pelo que foi requisitada uma ambulância ao Corpo de Bombeiros. Acto contínuo, o arguido subiu a uma cadeira e, enquanto prosseguiu com afirmações ofensivas dirigidas a quem o interpelava, filmou a instalação policial onde se encontrava, captando, ainda, imagens dos agentes policiais ali presentes, recusando-se, não obstante tal lhe ter sido pedido, a entregar-lhes o telemóvel com que o fazia ao mesmo tempo que os injuriava.*

*Com esta conduta, que arguido adoptou de forma consciente e livre, bem sabendo que estava perante agentes da autoridade, no cumprimento da sua missão, resistindo-lhes, injuriando-os e gravando ilicitamente a sua imagem no interior de uma instalação policial, violou de forma afrontosa e grave os deveres de correcção na formulação que lhes conferem as alíneas b) e d) do n.º 2 do artigo 11.º e de aprumo, na formulação que lhe conferem as alíneas f) e o) do n.º 2 artigo 12.º, para além de ter infringido, ainda, um dever geral de "constituir exemplo de respeito pela legalidade instituída e actuar no sentido de reforçar na comunidade o sentimento de confiança na instituição que serve", valor a que concretamente se refere o n.º 3 do artigo 5.º - todos do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança (EMFSM), aprovado pelo Decreto-Lei n. 66/94/M, de 30 de Dezembro.*

*Pese embora a circunstância atenuante a que se refere a alínea 1) do n.º 2 do artigo 200.º daquele Estatuto, a verdade é que o bom comportamento anterior de que formalmente beneficia o arguido, não diminui o desvalor da conduta que adoptou, como não o pode beneficiar o facto de ao tempo se encontrar alcoolizado, atenta a responsabilidade que impende sobre qualquer agente das forças de segurança, de não comprometer o prestígio da instituição com hábitos privados e comportamentos socialmente desadequados.*

*Esta conduta é indigna da manutenção de um vínculo funcional a uma instituição dotada de autoridade policial, como o são os Serviços de Alfândega, porquanto, injuriar e desrespeitar publicamente agentes de autoridade no exercício pleno das suas funções legais, torna-o indigno do exercício de funções das forças e serviços de segurança.*

*Na escolha da medida concreta da pena expulsiva exclui-se a pena concreta*

*de aposentação compulsiva, atento o elevado desvalor da conduta infractora descrita, razão porque, usando dos poderes executivos que me advêm do disposto no n.º 1 da Ordem Executiva n.º 111/2014 e, bem assim, da competência conferida pelo Anexo G ao Artigo 211.º do citado EMFSM, puno o arguido A, Verificador Alfandegário n.º XXXXX, do quadro de pessoal alfandegário dos Serviços de Alfandega, com a Pena de DEMISSÃO, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 228.º e 238.º n.º 2 alíneas a) e n) do mesmo diploma legal.*

*Notifique o arguido do teor do presente despacho e, ainda, de que do mesmo cabe recurso contencioso no prazo de 30 dias, contados da data da efectiva notificação...”»; (cfr., fls. 88 a 89-v).*

### **Do direito**

3. Vem a entidade administrativa recorrer da decisão do Tribunal de Segunda Instância com a qual se anulou a sua “decisão punitiva” (a) recorrida.

Sem mais demoras – e notando-se que no “ponto 5 da matéria de facto” pelo Tribunal de Segunda Instância dada como provada e atrás transcrita se terá, por lapso, referido o “Processo n.º 10/2015-2.213-DIS”, quando se devia mencionar o “Processo n.º 09-2012-1.1-DIS”, e que, agora, se rectifica – vejamos se tem a entidade administrativa, ora recorrente, razão.

No Acórdão proferido e ora recorrido, assim ponderou o Tribunal de Segunda Instância:

*“A questão que se coloca é a de saber se a Administração pode ou não reabrir um processo disciplinar arquivado cujo procedimento já foi declarado extinto por inutilidade superveniente, atribuindo assim um número novo do processo e o prosseguindo até ao final.*

*Tanto a Entidade Recorrida como o M<sup>o</sup>P<sup>o</sup> junto deste TSI entenderam que não existia obstáculo legal para o efeito.*

*Salvo o devido respeito, temos uma posição diferente.*

*Para nós, uma vez declarado extinto o procedimento disciplinar por inutilidade superveniente e determinado o conseqüente arquivamento do processo por decisão que se tornou inimpugnável, já se formou o caso decidido, que é o caso.*

*Assim, sem outra causa de nulidade do acto, a Administração não pode reabrir o processo disciplinar arquivado, com fundamento de que já inexistia a causa da inutilidade face à anulação da pena de demissão aplicada ao Recorrente noutro processo disciplinar.*

*Assim o fez, gera a nulidade do procedimento disciplinar, o que implica a anulabilidade do acto punitivo ora recorrido.*

*Em bom rigor, os Serviços de Alfândega, não obstante já ter aplicado a pena de demissão ao Recorrente noutro processo disciplinar, não deviam declarar extinto o procedimento disciplinar entretanto instaurado, que correu sob o n<sup>o</sup> 10/2015-2.213-DIS, determinando o arquivamento deste, já que, por um lado, a pena disciplinar aplicada ainda não se formou o caso decidido, e, por outro, a existência da pena de demissão nunca constitui causa da inutilidade superveniente do processo disciplinar em referência, pois a cessação da função do funcionário ou agente não prejudica a sua punição.*

*Como já o fez, ainda que exista erro no pressuposto de facto/direito na decisão do arquivamento que determina a sua anulabilidade, a mesma não poderia*

*ser revogada unilateral e livremente por parte da Administração com fundamento na sua anulabilidade se já decorreu o prazo de 365 dias (cfr. o artº 130º do CPA, conjugado com o artº 25º, nº 2, al. c) do CPAC), uma vez que tal revogação é desfavorável ao ora Recorrente.*

(...); (cfr., fls. 89-v a 90-v).

Esta sendo a ponderação e reflexão pelo Tribunal de Segunda Instância efectuada e vertida no Acórdão ora recorrido, quid iuris?

Creemos que a solução adoptada não se apresenta como a mais adequada.

Na verdade, (e sem prejuízo do respeito devido a outro entendimento), a “tese” do Acórdão recorrido, (cuja motivação se compreende, e que, à primeira vista, até se apresenta tentadora), assenta, em nossa opinião, num equívoco, e tanto quanto nos parece, em excesso de formalismo.

Vejamos.

Antes de mais, importa precisar o que – efectivamente – sucedeu.

E, aqui, cabe dizer que rigorosa não se mostra a afirmação tecida no Acórdão recorrido no sentido de que a entidade administrativa em questão “*reabriu um processo disciplinar arquivado*”, daí, concluindo-se que, desta forma, “*revogou a (sua) anterior decisão de arquivamento à revelia do regime estatuído no art. 130º do C.P.A.*”.

É, certamente, um ponto de vista.

Porém, temos para nós que com o assim entendido não se captou, com a devida exactidão, o “procedimento administrativo” levado a cabo.

Passa-se a (tentar) explicitar esta nossa perspectiva.

Pois bem, antes de mais, cremos que mais acertado é considerar que, in casu, não ocorreu uma (verdadeira) “*reabertura de um processo (antes) arquivado*”, em virtude da não verificada (causa da sua considerada) “inutilidade superveniente”.

Houve, é certo, um “despacho de arquivamento”, com o qual se pôs fim ao processo disciplinar (n.º 10/2015-2.213-DIS), onde o mesmo

foi proferido; (cfr., o art. 99º do C.P.A. – onde se prescreve que “O procedimento extingue-se pela tomada da decisão final, bem como por qualquer dos outros factos previstos nesta secção” – e o art. 103º, n.º 2, al. b), onde se estatui como “causa extintiva” a “impossibilidade ou inutilidade da finalidade ou objecto do procedimento”).

Contudo, tal “despacho”, atento o “momento” processual em que foi proferido, e, (especialmente), à sua “motivação”, não tem – nem produziu – qualquer “efeito substancial”, não “atingindo”, (por assim dizer), a “matéria de facto” objecto do processo disciplinar em questão, e que, desta forma, por não estar abrangida pela “prescrição”, razoável não é de se ter por afastada de consideração em – novo – processo disciplinar, (n.º 22/2018-1.1-DIS), pela entidade para tal competente instaurado, e que, em abreviada síntese que se nos mostra adequada, foi o que, no caso, sucedeu.

Importa atentar que no dito processo disciplinar (arquivado) não foi sequer “deduzida acusação”, e que o decretado arquivamento não teve por causa (ou fundamento), nenhuma “razão substancial” (ou material), relacionada com o “mérito do processo”, (“fundo da causa”), onde em

causa estaria a sua procedência ou improcedência, tendo, tão só, por motivação uma questão meramente formal ou processual, de “utilidade” (ou conveniência no seu prosseguimento), uma vez que se considerou – infelizmente, de forma não acertada – que por o arguido já estar disciplinarmente punido com uma pena de demissão, (com a qual se extinguiu o vínculo jurídico funcional que tinha), necessário já não era prosseguir-se com o procedimento disciplinar (então em curso).

Na verdade, não se pode também olvidar que em conformidade com o que tem sido entendimento que se tem como o mais adequado, a “extinção da instância por inutilidade da lide”, (como foi o caso), apenas extingue a “relação jurídica processual” existente, mantendo-se – intacta – a “relação jurídica substancial”, não obstante a que sobre o mesmo objecto se proponha nova acção; (cfr., v.g., C. Pires e V. Lima in, “C.P.C.M. Anotado e Comentado”, Vol. II, pág. 98 e segs., e R. Pinto in, “C.P.C. Anotado”, Vol. I, pág. 428 e segs.).

Vale pois a pena aqui atentar-se na distinção entre os conceitos de (“extinção da instância” por) “absolvição da instância”, onde não se chega a apreciar o pedido nem os fundamentos deste, dizendo assim

unicamente respeito à dita “relação processual”, e o de “absolvição do pedido”, onde existe uma pronúncia sobre o mérito da causa e do pedido; (cfr., v.g., Ana Prata, in “Dicionário Jurídico”, Vol. I, pág. 12 e 13, e, J. Lebre de Freitas e Isabel Alexandre, in “C.P.C. Anotado”, Vol. I, pág. 560 e segs.).

Por sua vez, (e independentemente do demais), há que referir também que ainda que se considerasse que o “despacho de arquivamento” proferido tinha “transitado em julgado”, o mesmo não deixa de constituir, tão só, “caso julgado formal”, e assim, (apenas) com efeitos no “próprio processo”, (cfr., art. 575º do C.P.C.M.), não se mostrando também desta forma de considerar que, na situação dos autos, tenha ocorrido qualquer “desvio ao decidido”.

Outrossim, e como argumento que não se apresenta com menos relevo, importa atentar, igualmente, que em relação a toda e qualquer “decisão” se deve exigir que a mesma tenha – sempre – uma “exacta correspondência com o seu conteúdo”.

E, nesta conformidade, sendo de se ter presente que o

arquivamento de um processo pelos motivos já assinalados, (em que nenhuma posição se tomou em relação à sua “factualidade”), constituindo apenas uma decisão de “natureza – estritamente – processual”, e considerando, por outro lado, a natural e necessária indefinição e provisoriedade em relação à sua “matéria de facto”, nenhum motivo existe para se ter como inviável que, em novo processo, se discuta o que aquela não definiu.

Por fim, mostra-se de se ter também presente que – à semelhança do estatuído no art. 286º do “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau”, (aprovado pelo D.L. n.º 87/89/M) – o art. 204º do “Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau”, (aprovado pelo D.L. n.º 66/94/M), ao caso aplicável, (apenas) prevê as seguintes “causas de extinção da responsabilidade disciplinar”:

- “a) Prescrição do procedimento disciplinar;
- b) Prescrição da pena;
- c) Cumprimento da pena;
- d) Morte do infractor”; (e a)
- “e) Amnistia”.

Dest'arte, sendo de considerar que o poder disciplinar é uma competência da entidade empregadora, que é quem, em face de infracções funcionais que conheça ou lhe sejam comunicadas, decide se instaura ou não processo disciplinar – sendo a finalidade prosseguida a de, através da aplicação de sanções correctivas ou expulsivas aos agentes e funcionários em consequência da violação de deveres que sobre os mesmos impendam, garantir o regular funcionamento do serviço, assegurando a coesão, o prestígio e a confiança no e do serviço administrativo, potenciando assim os fins que o mesmo visa prosseguir – e, certo sendo que, no caso, verificada não se apresenta estar nenhuma das “situações” do transcrito art. 204º do referido E.M.F.S.M. (para efeitos de se considerar extinta a responsabilidade disciplinar do ora recorrido), impõe-se a revogação da decisão recorrida.

Constatando-se que a solução adoptada no Acórdão recorrido levou a que se considerasse prejudicado o conhecimento de outras questões pelo recorrido colocadas no âmbito do seu recurso contencioso, há que se decidir também pela devolução do processo para que, nada obstando, se proceda em conformidade.

## **Decisão**

**4. Em face do que se deixou expandido, em conferência, acordam conceder provimento ao recurso, revogando-se o Acórdão recorrido nos exactos termos consignados.**

**Custas do presente recurso pelo recorrido, com a taxa de justiça que se fixa em 8 UCs.**

**Registe e notifique.**

Macau, aos 30 de Outubro de 2020

Juizes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Sam Hou Fai

Song Man Lei

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Álvaro António Mangas Abreu Dantas